Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 187 del 12 agosto 2010 - Serie generale

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

PARTE PRIMA Roma - Giovedì, 12 agosto 2010 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06-85081

N. 186

MINISTERO DELL'INTERNO

COMITATO DI COORDINAMENTO PER L'ALTA SORVEGLIANZA DELLE GRANDI OPERE

Linee guida per i controlli antimafia indicate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere ai sensi dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito nella legge 24 giugno 2009, n. 77, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di Protezione civile.

SOMMARIO

MINISTERO DELL'INTERNO

COMITATO DI COORDINAMENTO PER L'ALTA SORVEGLIANZA DELLE GRANDI OPERE

ESTRATTI, SUNTI E COMUNICATI

MINISTERO DELL'INTERNO

COMITATO DI COORDINAMENTO PER L'ALTA SORVEGLIANZA DELLE GRANDI OPERE

Linee guida per i controlli antimafia indicate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere ai sensi dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito nella legge 24 giugno 2009, n. 77, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di Protezione civile.

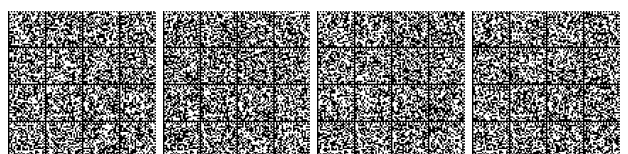
Premesse

Il presente documento d'indirizzo fa seguito alle linee-guida (pubblicate nella G.U.R.I dell'8 luglio 2009, n. 156, s.g.) concernenti la prima fase degli interventi attuati in Abruzzo dopo il sisma del 6 aprile 2009 e, in particolare, la realizzazione dei nuclei abitativi detti CASE; esso trova parimenti fondamento nella disposizione dell'art.16, comma 4, del decreto legge 28 aprile 2009, n.39, convertito con modificazioni dalla legge 24 giugno 2009, n.77, secondo la quale i controlli antimafia sui contratti pubblici, subappalti e subcontratti concernenti la realizzazione degli interventi post-sisma si uniformano alle linee guida indicate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, anche in deroga a quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n.252.

Rispetto alla prima fase, quella attuale è caratterizzata in termini di una maggiore e marcata "territorialità" delle attività progettuali ed esecutive,

trattandosi, infatti, di dare corso alla realizzazione di una serie di interventi su centri storici e su centri e nuclei urbani e rurali interessati dalla predisposizione e attuazione dei piani di riqualificazione territoriale e di ricostruzione di cui si occupa il già citato d.l.39/2009, come convertito dalla legge 77/2009.

Una prima necessità che si pone, pertanto, è quella di delimitare esattamente il "quadrante territoriale" interessato da questo secondo *set* di disposizioni e, a tal fine, appare necessario che la definizione di tale ambito venga precisamente ancorata alla preesistente individuazione dell'area del cratere sismico operata dal Commissario delegato per le attività di cui all'articolo 4, comma 2, del d.l.39/2009, come convertito dalla legge 77/2009, con conseguente, puntuale riferimento all'apposito elenco dei comuni ricadenti nella predetta area, di cui al decreto commissariale n.3 del 16 aprile 2009, pubblicato nella G.U.R.I del 17 aprile 2009, n.89.

Un ulteriore e correlato effetto che deriva dalla surriferita delimitazione territoriale è che le presenti disposizioni si rivolgono alle istituzioni pubbliche, agli enti pubblici locali ed agli altri soggetti, pubblici e privati, che risultino direttamente coinvolti nelle attività di pianificazione degli interventi di ricostruzione e nella conseguente attuazione di tali interventi, secondo il quadro previsionale che fa capo al decreto n.3 del 9 marzo 2010, adottato dal Presidente della Regione Abruzzo nella qualità di Commissario delegato per la

ricostruzione, *ex* art. 1, comma 1, del decreto legge n.195 del 30 dicembre 2009, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n.26.

Il passaggio alla fase della ricostruzione, che viene sottolineato e sancito con l'adozione del d.l. n.195/2009, citato, e dell'OPCM n.3833 del 22 dicembre 2009, comporta la necessità di rimodulare gli strumenti e le misure di prevenzione del rischio mafioso, tenendo conto, come si diceva, degli elementi particolarmente caratterizzanti tale fase, ad iniziare da quelli di carattere istituzionale e giuridico-amministrativo.

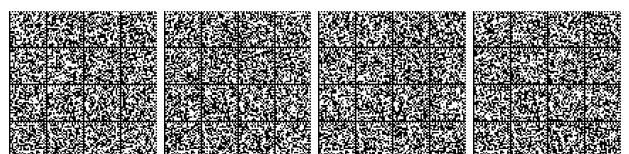
Sotto questo specifico profilo, si evidenzia come le attività di pianificazione e di ricostruzione di cui si sta trattando siano connotate dall'esigenza di sollecitare, da un lato, il massimo grado di coinvolgimento delle diverse realtà territoriali colpite dal sisma del 6 aprile 2009, a tal fine salvaguardando l'esercizio delle relative competenze, e, dall'altro, di promuovere "un forte coordinamento tra tutti i soggetti istituzionali coinvolti" (come testualmente può leggersi nelle premesse dell'OPCM del 22 dicembre 2009, n.3833).

Il bilanciamento di tali differenti istanze ha portato, per il primo aspetto, a confermare le competenze di pianificazione territoriale e di programmazione degli interventi di ricostruzione dei centri storici in capo ai sindaci dei comuni dell'area del cratere sismico (in tal senso dispongono gli artt. 2, comma 12 -bis, e 14, comma 5-bis, del d.l.39/2009, come convertito dalla legge 77/2009),

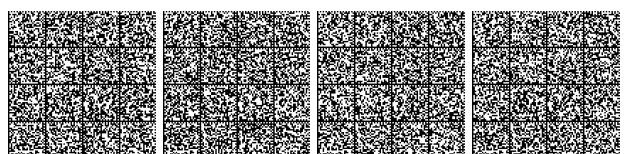
e, per il secondo aspetto, a far sì che la complessa attività in questione venga a corrispondere ad un disegno unitario perseguito con modalità sinergiche, la cui promozione rimane affidata ad intese sia con il Commissario delegato per la ricostruzione, alla luce degli “orientamenti e dei criteri generali” definiti da quest’ultima autorità (cfr. art. 1, comma 2, del citato decreto commissariale n.3 del 9 marzo 2010), sia con il presidente della provincia territorialmente competente nelle materie rientranti nelle attribuzioni relative a quest’ultimo ente locale.

Rispetto alla fase precedente, nella quale le funzioni di stazione appaltante sono risultate concentrate nel Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, questa successiva si connota, dunque, per il fatto di coinvolgere nelle procedure di aggiudicazione una vasta platea di soggetti pubblici attuatori, con possibili effetti di dispersività e una più complessa organizzazione delle attività di monitoraggio antimafia.

Un’ulteriore, preliminare osservazione consiste nell’evidenziare il particolare rilievo che vengono ad assumere nella fase ricostruttiva e riabilitativa delle strutture compromesse dal sisma le attività di carattere edilizio eseguite *in loco*, con sensibile e crescente impegno delle imprese operanti nell’indotto.

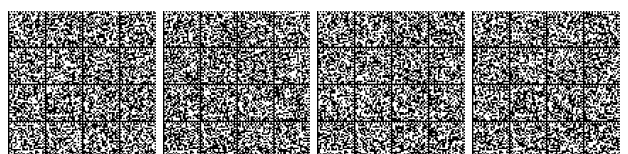
In chiave positiva vi è da osservare che, frattanto, è venuta ad impiantarsi una strumentazione di controllo e di monitoraggio più affinata e complessa,

indirizzata specificamente al contrasto del rischio di penetrazione mafiosa, le cui potenzialità sinergiche vanno sollecitate al fine di conseguire livelli incrementali di sicurezza. In questo senso si citano: ***i)*** l'adozione del decreto ministeriale[1] che, ai sensi dell'art.16, comma 2, del d.l. 39/2009, convertito dalla legge 77/2009, ha provveduto alla costituzione della Sezione Specializzata del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle Grandi Opere, presieduta dal prefetto della provincia di L'Aquila; tale organismo, peraltro, opera a diretto supporto del prefetto di L'Aquila e in stretta correlazione con questo Comitato, come specifica l'art.2, comma 1, del citato d.m., verso il quale ha un obbligo di referto periodico circa l'attività svolta (comma 5); ***ii***) lo stesso provvedimento ha definito i compiti di monitoraggio e analisi del Gruppo Interforze Centrale per l'Emergenza e Ricostruzione (GICER); tale organismo, di cui sono stati altresì individuati il coordinatore e i componenti, è allo stato pienamente operativo e può senz'altro rappresentare un essenziale punto di riferimento, come si dirà *infra*, all'interno del sistema di controllo antimafia; ***iii***) la previsione contenuta nell'OPCM n.3757 del 21 aprile 2009, art. 1 comma 2, secondo la quale il Commissario delegato definisce procedure finalizzate al conseguimento di un compiuto monitoraggio, da parte delle forze dell'ordine,

---

[1] Si tratta del decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del 3 settembre 2009, istitutivo della Sezione Specializzata del CCASGO e del GICER, di cui vengono definite funzioni e composizione.

delle imprese impegnate nella realizzazione delle opere e degli interventi di ricostruzione, dando tempestiva comunicazione, alle stesse forze dell'ordine, degli elementi informativi significativi. A tale scopo la norma fa carico *ad ogni stazione appaltante* di comunicare la ragione sociale dell'impresa affidataria, i nominativi dei relativi titolari e degli amministratori, l'eventuale utilizzo di imprese subcontraenti, con specificazione degli stessi elementi informativi, nonché le generalità complete di tutto il personale impegnato nella realizzazione delle opere e degli interventi commissionati.

Non vanno sottaciute, inoltre, altre specifiche previsioni che, per quanto risultino incidenti in ambiti differenti da quello che qui si considera ed ancorché adottate funzionalmente agli interventi emergenziali diretti alla realizzazione di moduli abitativi (art.2 del d.l. 39), presentano, nondimeno, correlazioni interessanti e potenzialmente sinergiche con le attività di prevenzione e contrasto del rischio d'inquinamento criminale. Si citano, in questo senso: ***iv***) l'OPCM n.3760 del 30 aprile 2009, art.2, secondo cui il Commissario delegato, al fine di garantire *la trasparenza e la concorrenza delle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti* di lavori, servizi e forniture può avvalersi dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici per chiarimenti tecnici, indicazioni e pareri nella selezione dei concorrenti, nella predisposizione dei contratti e nella gestione dei rapporti con le ditte appaltatrici; la stessa norma prevede che per l'efficace attuazione dei compiti

di sua competenza l'AVCP organizza un'apposita struttura di riferimento composta da proprio personale fino a dieci unità; nell'ambito del presente documento l'intervento collaborativo dell'AVCP viene considerato particolarmente rilevante anche in considerazione dell'indefettibile esigenza che le stazioni appaltanti assicurino l'integrità dei principi di concorrenza e di trasparenza delle procedure di selezione, suscettibili di essere fortemente compromessi da **forme di "cartello"** cui siano sottesi interessi economici della criminalità organizzata; ***v***) l'OPCM n.3771 del 19 maggio 2009, il cui articolo 9 stabilisce, al fine di garantire la massima celerità alle procedure contrattuali, che il Commissario delegato possa avvalersi del competente Provveditorato interregionale per le opere pubbliche ai fini dell'espletamento di competenze che ricomprendono la predisposizione di atti per la selezione di concorrenti e la sorveglianza sull'esecuzione dei contratti.

Tali forme di collaborazione istituzionale possono trovare, naturalmente, incisiva prosecuzione anche nella fase più avanzata della ricostruzione. Ed in questa direzione appare oltremodo significativa la circostanza che il Presidente della Regione Abruzzo, Commissario delegato per la ricostruzione, abbia *interessato l'AVCP* al fine di costituire specifici gruppi di lavoro con l'obiettivo di *predisporre i bandi di gara per le attività di rimozione delle macerie*, come evidenziato nella riunione del 10 marzo 2010 della Sezione Specializzata del CCASGO presso la Prefettura di L'Aquila.

Nella stesso quadro, inerente all'esigenza di accrescere le relazioni sinergiche e collaborative tra i diversi attori pubblici, si inserisce la concreta prospettiva di promuovere forme di proficuo coinvolgimento della Struttura Tecnica di Missione, costituita a supporto dell'attività del Commissario delegato per la ricostruzione, ai sensi dell'OPCM n.3833 del 22 dicembre 2009, i cui compiti risultano anche rivolti ad assicurare un adeguato *coordinamento istituzionale* (come testualmente recita l'articolo 3, comma 1, della citata OPCM n.3833). Inoltre, l'art. 4 della citata OPCM prevede che la Struttura tecnica di Missione, nell'ambito delle attività della ricostruzione e per i profili attinenti ai centri storici, coadiuva i comuni che lo richiedono; sicché viene a profilarsi un possibile impiego di tale Struttura come organo di avvalimento per i Sindaci.

Disposizioni derogatorie sulla competenza in materia di informazioni antimafia

In continuità con l'indirizzo espresso con le precedenti linee-guida, si conferma l'assoluta esigenza che i controlli antimafia sulla filiera dei soggetti coinvolti negli interventi di ricostruzione siano esclusivamente incentrati sullo strumento delle *informazioni del prefetto*, di cui all'art.4 del decreto legislativo 490/1994 e all'art.10 del d.P.R. 252/1998. Ciò avuto riguardo alla necessità di avanzare la soglia difensiva, inferibile dallo stesso articolo 16,

comma 1, del d.l.39/2009, allorché fa esplicito riferimento alle “attività di prevenzione dell’infiltrazione mafiosa”. L’evocazione della situazione di infiltrazione criminale, infatti, finisce per attrarre le attività di controllo nell’area delle informazioni del prefetto, in quanto è a tale strumento che rimane principalmente affidato l’obiettivo di intercettare la maggiore forma di insidia, costituita, per l’appunto, *anche nella precoce e più subdola modalità rappresentata dai tentativi di infiltrazione*, dall’inserimento di organizzazioni criminali nelle società o imprese interessate alle procedure di aggiudicazione e di affidamento di appalti pubblici.

Nelle linee-guida del 2009 si è intervenuti sull’utilizzo delle informazioni del prefetto, enucleando per l’esperienza di L’Aquila un modello originale, secondo il quale l’accertamento e la conseguente attestazione dell’inesistenza di condizioni di ostatività venivano a suddividersi in due momenti distinti; ciò a beneficio dell’economia dei tempi di rilascio della “liberatoria” limitatamente all’insussistenza di cause interdittive tipizzate, ossia corrispondenti al contenuto del comma 7, lettere a) e b), dell’art.10 del d.P.R. 252/1998, l’accertamento delle quali è in definitiva rimesso alla compulsazione delle risultanze del sistema SDI, confermate attraverso la consultazione del certificato del casellario giudiziale e dei carichi pendenti.

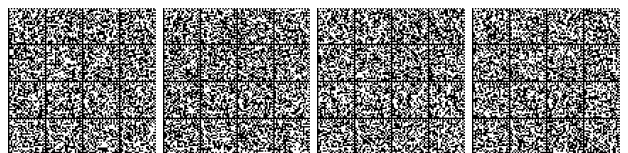
Veniva, inoltre, conferita una particolare evidenza agli accertamenti riconducibili al comma 7 lettera c) dell’art.10 citato, sottolineando come le

verifiche in questo caso richiedessero uno scrutinio ben più complesso, per il quale non si è mancato anche di fornire indicazioni di carattere generale circa l'apprezzamento del grado di sintomaticità degli elementi di sospetto emersi (cfr. Disposizioni indirizzate al prefetto della provincia di L'Aquila, paragrafo 2), nonché di evidenziarne le potenzialità dinamiche nell'ambito dell'attività di controllo dell'operatore economico.

Tale impianto procedurale che delinea, nel campo delle verifiche antimafia, una fase di primo livello seguita da un momento di approfondimento investigativo di maggiore impegno e perciò più fluido quanto ai tempi, è qui pienamente confermato, con le avvertenze che seguono.

E' evidente che un modello così congegnato richiede un forte *interscambio informativo* tra le diverse entità organizzative chiamate ad intervenire e colloquiare nel circuito decisionale; sicché appare del tutto consequenziale, in questa sede, porre l'accento, da un lato, sull'importanza del ruolo di snodo ascrivibile al *Gruppo Interforze che opera presso la prefettura di L'Aquila*, e, dall'altro, sulla rilevanza dei compiti attribuiti al *GICER* (Gruppo Interforze Centrale per l'Emergenza e Ricostruzione) cui, in primo luogo, spetta l'analisi delle informazioni concernenti le verifiche antimafia, alla luce dell'art.5, comma 1, del d.m. del 3 settembre 2009, a supporto dell'attività della Sezione Specializzata di questo Comitato istituita presso la prefettura di L'Aquila.

Ne deriva che il flusso informativo relativo a ciò che si è qui convenzionalmente individuato come primo livello delle verifiche antimafia, nel caso in cui siano coinvolte più province, e, dunque, più prefetture- *in primis*, quella di L'Aquila, la quale è "termine fisso" del sistema delle opere di ricostruzione in Abruzzo, sia in ragione del radicamento territoriale dell'opera, sia dei compiti di coordinamento e indirizzo affidati *ex lege* al prefetto (cfr. art.16, comma1, del d.l.39/2009); quella di residenza della società o dell'impresa; quella (o quelle, eventualmente) di residenza dei soggetti responsabili dell'operatore economico ovvero dei soggetti familiari, anche di fatto, conviventi nel territorio dello Stato, che risultino poter determinare, *ex* articolo 10, comma 8, del d.P.R. 252/1998, in qualsiasi modo le scelte e gli indirizzi dell'impresa- deve poter trovare nel Gruppo Interforze della prefettura di L'Aquila *un punto di raccordo e di sintesi*, in maniera da evitare dispersioni e diseconomie procedurali.

Pertanto, le prefetture coinvolte negli accertamenti in questione dovranno, con la tempestività resa necessaria dal particolare rilievo che il fattore della celerità assume negli interventi di ricostruzione in Abruzzo, procedere innanzitutto alle verifiche di primo livello (accesso ai dati SDI, confermati dalle evidenze dei certificati penali suindicati), avendo cura di rendere completa ed esaustiva l'indagine, in particolare verificando l'eventuale sussistenza di comunicazioni effettuate ai sensi dell'art. 10-bis, commi 2 e 3,

della legge antimafia 575/1965, circa l'eventuale pendenza dei provvedimenti giudiziari e di prevenzione ivi indicati.

Gli esiti di tale verifiche dovranno *immediatamente* essere comunicati alla prefettura di L'Aquila, accompagnati, qualora risulti già possibile, dalle risultanze degli accertamenti riconducili alla lettera c) dell'art. 10, comma 7, del d.P.R. 252/1998. Nelle ipotesi, infatti, in cui, anche sotto quest'ultimo aspetto, non emerga alcun elemento sintomatico, meritevole di approfondimento, viene a scemare ogni motivo per mantenere distinte le due fasi dell'accertamento antimafia, destinate, invece, in simili evenienze, a ricomporsi *uno actu.*

Si raccomanda che la valutazione complessiva degli elementi acquisiti, oggetto del flusso informativo indirizzato verso la prefettura di L'Aquila, venga in ogni caso *curata dal competente Gruppo interforze*, in maniera che l'esito diagnostico, avvalendosi di tutte le diverse *expertises* che sono presenti in quell'organismo interforze, possa trovare ancoraggio e conforto nella più ampia condivisione conoscitiva.

I vantaggi di una adeguata valorizzazione del ruolo del GICER sono poi evidenti con riguardo al secondo *step* di verifiche, concernenti le situazioni di pericolo di infiltrazione o di condizionamento della criminalità organizzata, il

cui accertamento è riconducibile al contenuto dell'art. 10, comma 7, lett. c) del d.P.R. 252/1998.

In questa fase, infatti, il pieno coinvolgimento del GICER, specie in presenza di elementi di *fumus* che necessitino di approfondimento in un ambito più vasto e complesso, tale da trascendere il patrimonio informativo degli organi investigativi territoriali, viene incontro a plurime esigenze, ponendosi allo stesso tempo: **i)** a garanzia di un'analisi integrata degli elementi informativi, arricchiti da evidenze provenienti da contesti e realtà territoriali diversi; **ii)** a garanzia, inoltre, della stessa completezza e attualità degli accertamenti (esigenza, quest'ultima, che postula un canale di dialogo sempre agevole e fruibile tra le diverse istanze coinvolte); **iii)** nell'interesse, infine, della fluidificazione delle procedure di verifica, atteso che come specifico obiettivo delle attività del GICER è appunto indicato (cfr, art. 5, comma 3, del d.m. 3 settembre 2009) quello della celerità dei controlli antimafia.

Tale concentrazione operativa dei flussi informativi attinenti ai controlli antimafia - che tende anche a contenere una certa ipertrofia dei tempi registratasi nell'esperienza fin qui condotta in Abruzzo - non può, naturalmente, esaurirsi nella fase *a monte*, ossia in quella di raccolta, di analisi e di verifica degli elementi. Essa deve poter tradursi, onde conferire al "modello Abruzzo" un'intrinseca e logica coesione, anche *a valle* di questo

processo, cioè a livello decisionale, a cui si attesta l'esito amministrativo, complessivo e finale, del descritto *iter*.

Alla luce di tale riflessione trova dunque fondamento l'attribuzione, esclusiva e unitaria, al prefetto della provincia di L'Aquila della competenza al rilascio delle informazioni richieste con riferimento agli interventi di ricostruzione, ***anche in deroga*** al comma 8 dell'articolo 10 del d.P.R. 252/1998 (che attribuisce in via ordinaria tale competenza al prefetto della provincia ove hanno sede o residenza le persone fisiche, le imprese, le società e gli altri soggetti giuridici interessati ai contratti o subcontratti per i quali è prevista l'acquisizione dell'informazione prefettizia).

Per l'effetto, sono da considerarsi ***superate***, venuta meno la loro ragione d'essere, le disposizioni contenute nelle linee-guida dell'8 luglio 2009, nella parte (*Disposizioni indirizzate al prefetto della provincia di L'Aquila, paragrafo 4*) in cui prescrivono che le informazioni rilasciate su impulso del prefetto della provincia di L'Aquila dai prefetti della altre province rechino una speciale dicitura diretta ad escluderne l'utilizzo in procedure contrattuali diverse.

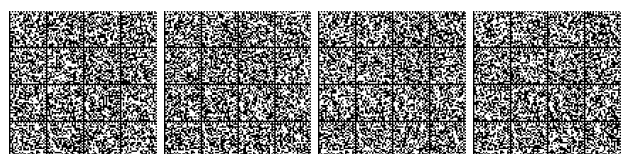
Resta, invece, integralmente confermata, pur nel delineato nuovo assetto procedurale e organizzativo, ogni altra precedente disposizione diretta a conferire il massimo della speditezza alla collaborazione e allo scambio

informativo; sicché le richieste di elementi provenienti dalla prefettura di L'Aquila, afferenti alle procedure contrattuali riguardanti gli interventi di ricostruzione post-sisma, *mantengono il carattere di assoluta priorità.*

In considerazione del carattere innovativo delle disposizioni contenute in questo paragrafo, il sistema derogatorio qui delineato sul piano della competenza troverà applicazione per il rilascio delle **informazioni prefettizie le cui richieste siano state avanzate dalle stazioni appaltanti successivamente alla data di pubblicazione delle presenti linee-guida nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.** Ne consegue che le procedure di accertamento e rilascio che risultino in corso alla predetta data saranno completate alla stregua delle ordinarie previsioni normative.

In considerazione, inoltre, dell'aggravio di lavoro che farà carico alla prefettura di L'Aquila, si sottolinea l'esigenza che vengano considerate con la massima attenzione possibile le conseguenti, maggiori necessità di risorse, sia umane che strumentali.

Disposizioni indirizzate alle stazioni appaltanti e al prefetto della provincia di L'Aquila

1. Si è già detto, nelle premesse, che un elemento critico della fase attuale di ricostruzione è dato dalla presenza di una platea vasta di soggetti competenti

per ciò che concerne la gestione delle procedure di aggiudicazione e di affidamento dei lavori.

Va chiarito che tale complessità è il portato di una combinazione di fattori e non è esclusivamente riconducibile alla circostanza che i diversi comuni dell'area del cratere sismico restano pienamente titolati alla messa in esecuzione dei rispettivi piani di ricostruzione. Occorre, infatti, considerare che anche la ricostruzione o la riabilitazione di edifici privati può comportare, in determinate condizioni, l'assoggettamento dell'intervento alle procedure dell'evidenza pubblica; come, ad esempio, nel caso previsto, da ultimo, nell'art. 7 del decreto n. 3 del 9 marzo 2010, adottato dal Presidente della Regione Abruzzo, Commissario delegato per la ricostruzione[2].

Va poi tenuto presente, ad accrescere le complessità, il fatto che concorrono alle attività di ricostruzione anche gli interventi di diretta competenza statale, in special modo quelli rivolti a fronteggiare alcune situazione di emergenza assoluta per le quali il Governo, su proposta del Presidente della Regione Abruzzo, ha ritenuto di garantire la massima tempestività di esecuzione dei

---

[2] La citata norma, nei casi di particolare compromissione dell'aggregato urbano sul quale è necessario che si proceda con interventi unitari, individua quale modalità attuativa quella del programma integrato. In tal caso, il sindaco, acquisito con le modalità individuate dall'OPCM n.3820 del 12 novembre 2009 il consenso dei proprietari degli edifici rientranti nell'ambito dell'intervento, individua, mediante bando pubblico, un unico soggetto attuatore con compiti di progettazione e realizzazione integrata degli interventi pubblici e privati.

lavori di ripristino. Si fa riferimento, a tale riguardo, agli interventi oggetto del programma stralcio approvato dal CIPE (vedasi, deliberazione 6 novembre 2009, n. 82, pubblicata in G.U.R.I. s.g. n.28 del 4 febbraio 2010), concernente 27 edifici pubblici della città e della provincia de L'Aquila danneggiati dagli eventi sismici, per i quali è stato nominato soggetto attuatore il Provveditorato interregionale per le opere pubbliche Lazio, Abruzzo e Sardegna.

A parte l'auspicio che possa in breve affermarsi un processo di concentrazione e di semplificazione del quadro soggettivo[3] della committenza, appare necessario, a fronte di siffatta situazione di "parcellizzazione" dei centri gestionali, tendere verso un obiettivo di armonizzazione delle procedure e delle modalità di controllo antimafia, in funzione spiccatamente preventiva.

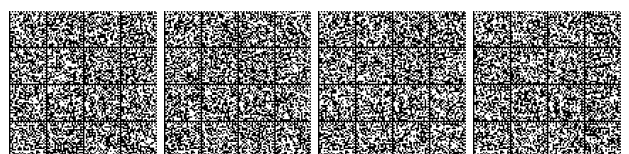
---

[3] Il riferimento, nel testo, alla SUA- Stazione Unica Appaltante- è più che evidente. Per inciso, si rileva come nel d.d.l recante *Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*, l'articolo 10, relativo alla promozione dell'istituzione in ambito regionale di una o più stazioni uniche Appaltanti, ne sottolinei espressamente la valenza in chiave di prevenzione del "rischio di infiltrazioni mafiose", oltre a citare le evidenti finalità di regolarità e trasparenza, nonché di economicità di gestione delle procedure contrattuali, che supportano la necessità istitutiva delle SUA.

1.1. ***Necessità di una cornice di riferimento generale. Contenuti e obiettivi***

In tale prospettiva, questo Comitato presta il proprio assenso all'iniziativa proposta dal prefetto di L'Aquila pro-tempore di sottoscrivere con il Presidente della Regione Abruzzo, Commissario delegato per la ricostruzione, cui competerà svolgere un ruolo di regia rispetto ai diversi Soggetti Attuatori degli interventi, un ***Protocollo d'intesa concernente i controlli di legalità antimafia***; protocollo destinato ad impattare sulle stazioni appaltanti competenti all'attuazione degli interventi di ricostruzione, nonché a regolare l'intera filiera degli esecutori e dei fornitori coinvolti nella fase esecutiva (contratti di appalto e fornitura, sub-appalto, sub- contratti, sub affidamenti, cottimi, noli a caldo e a freddo, fornitura e posa in opera di materiale, prestazioni definite "sensibili" ecc.).

Riguardo ai contenuti dell'accordo di collaborazione istituzionale, si ravvisa la necessità di fornire di seguito alcuni punti di orientamento:

- è ormai invalsa da tempo come *best practice* la costituzione di banche-dati in cui, a cura della stazione appaltante, vengono immagazzinati e conservati i dati significativi relativi alle imprese partecipanti, a qualunque titolo, all'esecuzione dell'opera, comprese le annotazioni concernenti l'eventuale espulsione dell'impresa per sopravvenuti accertamenti in corso d'opera, ossia effettuati a valle del contratto, sub-contratto, ecc, che abbiano evidenziato, anche in sede di accesso, controindicazioni sul piano delle cautele antimafia. Tale forma di

controllo ha trovato attuazione anche negli interventi eseguiti in Abruzzo, oggetto delle precedenti linee-guida le quali, a questo proposito, hanno previsto la realizzazione della ***Anagrafe degli esecutori***, a cura dell'amministrazione aggiudicatrice, accessibile alla Direzione Investigativa Antimafia. La ***misura organizzativa*** in questione va integralmente ***confermata in ogni sua modalità applicativa***[4]***.*** A questo fine, il Comitato ritiene che l'allocazione più congeniale dell'infrastruttura informatica di cui trattasi sia da ravvisarsi nell'ambito della Struttura Tecnica di Missione, di cui all'OPCM n.3833 del 29 dicembre 2009. Ciò anche a motivo del fatto che tra le funzioni di supporto affidate alla STM l'articolo 4, comma 2, della citata Ordinanza menziona quelle afferenti alla tracciabilità, monitoraggio e trasparenza degli interventi. In ogni caso il Comitato tiene qui a ribadire l'indispensabilità che le schede anagrafiche delle imprese esecutrici vengano archiviate e custodite presso un ***centro unitario di raccolta***, al fine di rendere più agevoli le modalità gestionali, di accesso e di consultazione, nonché allo scopo di centralizzare il flusso informativo verso l'AVCP per le finalità già indicate nella direttiva di luglio 2009. Come nei protocolli patrocinati dal Comitato, anche nelle linee-guida

[4] Si veda, tuttavia, in questo stesso paragrafo la parte relativa al monitoraggio dei flussi di manodopera locale, per i quali è prevista la costituzione di un'apposita sezione.

per l'Abruzzo si è stabilito, infatti, che le sanzioni espulsive applicate nei confronti dei soggetti d'impresa vengano portate a conoscenza, a cura del responsabile del procedimento, all'AVCP ai fini dei conseguenti adempimenti in tema di casellario informatico delle imprese dettati con determinazione n.1 del 10 gennaio 2008;

- l'intesa dovrà contemplare, a tutela della sicurezza nella fase di esecuzione contrattuale, i casi di ***omessa denuncia e informazione, da parte dell'impresa aggiudicataria/affidataria, dei tentativi di estorsione, con qualunque forma e modalità essi siano stati perpetrati*** [5]; andrà, inoltre, specificato che l'inosservanza dell'obbligo in questione potrà assumere rilievo in relazione all'irrogazione della sanzione consistente nella ***perdita del contratto***, e che, inoltre, in analogia con quanto previsto dall'art.176, comma 3, lett.e) del decreto legislativo n.163/2006 (Codice dei contratti pubblici, d'ora in avanti indicato con il termine *Codice*) il comportamento dell'aggiudicatario/affidatario sarà oggetto di comunicazione alla stazione appaltante perché possa essere valutato ai fini della

[5] Resta confermato (cfr. linee-guida dell'8 luglio 2009, pag.52) che l'informazione circa gli episodi di carattere estorsivo va indirizzata in ogni caso al Coordinatore del Gruppo Interforze presso la prefettura di L'Aquila, per le stesse finalità di accentramento dei flussi informativi che si sono illustrate. Nel caso in cui l'evento, per le sue modalità commissive o per altri aspetti, riguardi il territorio di altra provincia interessata dagli interventi della ricostruzione, l'informazione di cui trattasi andrà partecipata al responsabile dell'omologo organismo locale. E' evidente l'oggettiva necessità che tali episodi vengano prontamente portati a conoscenza del GICER.

successiva ammissione ad ulteriori procedure contrattuali gestite dalla medesima stazione appaltante;

- nello schema sottoposto all'attenzione del Comitato, si sottolinea la necessità che vengano monitorati in particolare gli ***assetti proprietari*** delle imprese diverse da quelle individuali, allo scopo di accertare l'effettivo titolare delle quote e azioni del capitale sociale; tanto in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 maggio 1991, n.187, adottato ai sensi dell'art.17, comma 3, della legge 19 marzo 1990, n.55, sulla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso. Nel condividere l'introduzione nelle previsioni pattizie di tale specifico richiamo, si attira l'attenzione sui seguenti elementi, da porre in evidenza nell'ambito dell'intesa istituzionale specificando che: ***i)*** a mente dell'art. 3, comma 1, lettera d) del citato d.m. del 3 settembre 2009, il monitoraggio degli assetti societari forma oggetto delle specifiche modalità di declinazione delle attività di prevenzione delle infiltrazioni mafiose, attribuite alla Sezione Specializzata del CCASGO costituita presso la prefettura di L'Aquila; ne discende l'opportunità di inquadrare propriamente il monitoraggio degli assetti proprietari in tale contesto funzionale; ***ii)*** nello stesso d.P.C.M. n.187/1991 è previsto (art. 4) l'obbligo di cessazione delle intestazioni fiduciarie per le società di capitali, ivi comprese le società consortili e le società cooperative,

aggiudicatarie di opere pubbliche, e che la violazione di tale divieto è causa di esclusione ai sensi dell'art. 38, comma 1, lett. d) del *Codice*; ***iii)*** nel caso l'impresa produca nella fase di esecuzione della prestazione una dichiarazione mendace tale comportamento, connotato da malafede e in quanto suscettibile di incidere sul piano della moralità e di determinare il venir meno dell'elemento fiduciario, costituisce presupposto per l'attivazione del rimedio contrattuale consistente nella **perdita del contratto**;

- appare necessario che la valutazione di affidabilità morale dei diversi soggetti esecutori ai fini dell'esercizio dei poteri rescissori e caducatori riservati alle stazioni appaltanti all'esito degli accertamenti antimafia comunicati dal prefetto di L'Aquila, ricomprenda, nell'ambito degli ***indici sintomatici ex lett. c) dell'art.10, comma 7, del d.P.R. 252/1998,*** le seguenti situazioni:

    - l'applicazione di una misura cautelare coercitiva nell'ambito di un procedimento penale o pronuncia di sentenza di condanna, anche non definitiva, compresa quella emessa ai sensi dell'art.444 c.p.p., nei confronti dei soggetti indicati nell'art.38, comma 1, lettera b) del *Codice* e nell'allegato 4), lettera d), al decreto legislativo n.490/1994, per i delitti connotati da frode e che incidono sulla affidabilità professionale, anche quando non

venga contestata la specifica aggravante mafiosa prevista dall'art.7 del d.l. n.152/1991, convertito dalla legge n.203/1991, allorché dagli elementi indiziari emersi sia ravvisabile a carico del soggetto d'impresa il *fumus* di una situazione di contiguità, di collusione, di ingerenza e/o di condizionamento, anche indiretto, che venga posta in essere o sia esercitata da organizzazioni criminali di stampo mafioso, ovvero, sempre nei confronti dello stesso novero di soggetti, siano ascrivibili condotte in sé espressive del cosiddetto "metodo mafioso", come, a titolo esemplificativo, può indicarsi quella di cui all'art.513-bis c.p. Resta confermata, peraltro, come già raccomandato nelle linee-guida di luglio 2009, ***l'indicazione di attenzione*** in questo ambito valutativo per le fattispecie di reato di cui agli artt. 353, 354, 355 e 356 c.p.; nel caso in cui l'accertamento delle rilevate pendenze di carattere penale dovesse riguardare figure soggettive diverse da quelle sopraindicate, ovvero si fosse concretato nella mera contestazione e deferimento all'A.G., configurandosi, in tale evenienza, una minore intensità indiziaria della situazione di *fumus* si valuterà l'opportunità di emettere ***un'informazione supplementare atipica***, con esiti non interdittivi;

- l'applicazione di misure cautelari ai sensi degli artt. 45 e ss. del ***decreto legislativo 8 giugno 2001 n.231,*** che disciplina la responsabilità delle società ed imprese per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato, in relazione alla contestata commissione dei delitti di cui agli artt. 24-ter, 25, 25 quinquies e 25 octies dello stesso d.lgs. 231/2001;

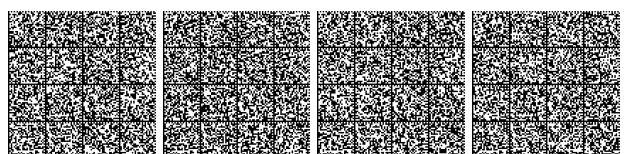
Appare, inoltre, necessario che nell'atto di intesa- che dovrà fornire una cornice generale di riferimento vincolante per l'intera filiera degli esecutori- vengano definiti ulteriori aspetti che sono connessi ad una più ampia esigenza di trasparenza degli appalti e che vengono a riflettere indirizzi ormai consolidati in materia antimafia, corrispondenti, in particolare, alle indicazioni via via elaborate da questo Comitato, anche in tempi più recenti.

In questo ambito, si ravvisa, in primo luogo, l'utilità che siano introdotte **apposite clausole che recepiscano gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari**, per le quali si rinvia all'apposito paragrafo.

Inoltre, sulla scorta di analoga recente esperienza, si avverte la necessità che vengano attentamente monitorate le diverse attività di cantiere, allo scopo di realizzare la massima **trasparenza** di una fase, quella esecutiva, di cui più volte è stata sottolineata la particolare delicatezza.

Nell'indicata direzione appare necessario che nell'ambito dell'intesa istituzionale che dovrà fornire la cornice generale di riferimento per le amministrazioni e gli enti appaltanti venga attuata l'esperienza del "**Piano di controllo coordinato del cantiere e del subcantiere**", dando prosecuzione ad un'iniziativa già sperimentata per altre realizzazioni e che si è rivelata di particolare efficacia.

Il cennato sistema si impernia sulla costituzione di un data-base, della cui gestione è responsabile l'impresa affidataria principale, che all'uopo individua un proprio **referente di cantiere**, in cui è inserito, con cadenza settimanale, il piano delle informazioni (anche detto **settimanale di cantiere**) relative: **i)** alle ditte che intervengono sul cantiere, a qualunque titolo risultino coinvolte; **ii)** ai mezzi impiegati, indicandone gli estremi identificativi e il nominativo del proprietario; **iii)** al personale delle ditte la cui presenza è prevista in cantiere nell'arco di validità temporale del piano, con relativa indicazione nominativa (peraltro, dovrà essere ribadita l'obbligatorietà della dotazione e utilizzazione delle tessere di riconoscimento di cui all'art. 18 del decreto legislativo 81/2008); **iv)** alle persone, che per motivi diversi da quelli indicati al punto precedente, risultino comunque autorizzate all'accesso in cantiere.

Per assicurare il concreto rispetto del piano di informazioni, e, conseguentemente, preservarne l'efficacia, è altresì necessario che il

referente di cantiere comunichi *senza ritardo* ogni eventuale variazione che dovesse intervenire relativa ai dati già inseriti nel piano stesso.

Il piano di informazioni è trasmesso, per il tramite della prefettura competente, alle Forze di polizia e alla direzione dei lavori mediante *interfaccia web*. Le forze di polizia territoriali provvedono al riscontro dei dati, procedendo, **nel caso di riscontro di anomalie o di evidenze ritenute d'interesse, ad investire il Gruppo interforze per l'esame e l'eventuale attivazione del GICER.**

E' opportuno, inoltre, che vengano previsti incontri periodici tra il referente di cantiere e il Gruppo interforze per procedere ad aggiornamenti di situazione e allo sviluppo di *focal point*.

Quanto al tracciamento, a fini di trasparenza, dei flussi di manodopera locale, tale esigenza corrisponde, in effetti, alla considerazione secondo cui la pressione criminale viene talora ad interferire anche nelle attività di reclutamento di unità lavorative, rappresentando una forma di mascheramento di indirette pratiche di carattere estorsivo, nonché, in determinati contesti, di ***controllo parassitario del territorio***[6], rivolto ad

---

[6] Si tratta, in altri termini, di un controllo inteso non in senso "militare", quanto piuttosto nel senso di estrinsecazione di una capacità, sostenuta dal *metus* originante dalla forza di intimidazione, di approfittamento delle opportunità di reddito che vengono ad interessare un dato territorio.

accrescere il prestigio della cosca locale attraverso il riconoscimento della sua influenza.

In ogni caso, tale forma di monitoraggio può senz'altro infrenare fenomeni di sfruttamento e di caporalato, con connessa evasione/elusione della normativa di protezione sociale, spesso sintomatici di ingerenze di natura criminale.

Sulla scorta di tali rilievi si ritiene che vengano altresì inserite negli strumenti contrattuali inerenti all'intera filiera degli esecutori apposite clausole che prevedano, in esplicazione del precedente punto **iii)**, i seguenti impegni:

1. mettere *a disposizione dell'affidatario principale* per la successiva immissione nel data-base i dati relativi alla forza lavoro presente nelle attività di cantiere, nel rispetto del piano di informazione di cui si è detto, specificando, per ciascuna unità, la qualifica professionale; i dati in questione, peraltro, dovranno confluire in un'apposita sezione dell'**Anagrafe degli esecutori**, di cui si è detto in precedenza, costituendo, in sostanza, un'espansione del patrimonio informativo contenuto in detta Anagrafe;
2. mettere *a disposizione del Gruppo interforze*, nell'ambito delle attività di monitoraggio dei flussi di manodopera locale, i dati relativi anche al periodo complessivo di occupazione specificando, altresì, in caso di

nuove assunzioni di manodopera, le modalità di reclutamento e le tipologie professionali necessarie ad integrare il quadro esigenziale;

3. mettere *a disposizione del Gruppo interforze* le informazioni relative al percorso formativo seguito dal lavoratore, in particolare specificando: se, nel biennio precedente all'assunzione, abbia frequentato corsi di avviamento professionale nel settore dell'edilizia; le ditte di precedente dipendenza contrattuale, specificando qualifica e mansioni svolte; l'eventuale fruizione, nello stesso biennio, di ammortizzatori sociali (CIG anche in deroga, mobilità lunga o derivante dall'art.11 della legge 223/1991). Le informazioni di cui al presente punto vengono fornite dall'operatore economico tramite presentazione di autocertificazione prodotta dal lavoratore in conformità all'art.46 del d.P.R. 445/2000.

La contestata inosservanza di tali oneri informativi verrà considerata, in caso di mancato adempimento, quale circostanza che può dare luogo all'applicazione della **clausola risolutiva espressa**, di cui dovrà essere munito ogni strumento contrattuale della filiera, in conformità alle indicazioni già contenute nelle linee-guida dell'8 luglio 2009, cui si rinvia integralmente.

Le attività in questione, alle quali sovrintende il Coordinatore del gruppo interforze, vedranno l'opportuno coinvolgimento della parti sociali,

attraverso la costituzione, presso ciascuna prefettura, di un apposito **tavolo di monitoraggio,** a cui parteciperanno i **rappresentanti delle OO.SS. degli edili, nonché il rappresentante della locale Direzione provinciale del lavoro**.

1.2. (Segue) ***Ulteriori raccomandazioni per le stazioni appaltanti e per il prefetto dell'Aquila; indicazioni relative agli accertamenti antimafia concernenti imprese aventi stabilimento in Stati membri dell'Unione Europa***

Appare opportuno specificare che alle stazioni appaltanti non è precluso l'accertamento delle qualità morali di cui all'art.38 del *Codice*, ancorché l'impresa risulti regolarmente in possesso dell'attestazione SOA. Come rilevato, anche in pronunce della giurisprudenza amministrativa[7], può accadere, infatti, che determinati requisiti siano venuti a soffrire di qualche causa invalidante, insorta dopo il rilascio dell'attestazione di cui trattasi, ovvero che risultino di difficile accertamento. In tale casistica possono inquadrasi, ad esempio, la fattispecie relativa a modifiche normative intervenute *in sedes materiae* in epoca recente rispetto allo svolgimento delle

[7] Con riferimento alla disciplina dettata dal d.P.R. n.34 del 2000, il Consiglio di Stato, sez.V,7 giugno 2005, n.2933, ha chiarito che tale potestà di accertamento suppletivo da parte delle stazioni appaltanti è ampiamente giustificata dal fatto che il possesso dei requisiti morali, più di quanto possa accadere per quelli tecnici ed economico-finanziari, difficilmente suscettibili di mutamento in modo radicale nel periodo di validità dell'attestazione SOA, può risultare soggetto ad eventi imprevedibili all'atto del rilascio di tale certificazione, suscettibili di influire sull'affidabilità morale dell'impresa e dei suoi dirigenti.

procedure contrattuali ovvero i controlli relativi ad imprese straniere non aventi sedi stabili in Italia, di cui si dirà specificamente in seguito.

Alla stregua di tale ultima osservazione, si sottolinea, innanzitutto, l'opportunità che le stazioni appaltanti, competenti all'attuazione degli interventi di ricostruzione, si impegnino, in particolare, a verificare, in via cautelare, il possesso del requisito di affidabilità morale introdotto dall'art.2, comma 19, lettera a) della legge 15 luglio 2009, n.94, recante *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*. Tale disposizione ***ha aggiunto all'art.38 del Codice la lettera m-ter***, in base alla quale è prevista inderogabilmente l'esclusione dalle procedure contrattuali dei soggetti indicati nella lettera b) dello stesso art.38, i quali, pur essendo stati vittime dei reati di concussione ed estorsione, previsti e puniti dagli artt.317 e 629 c.p., aggravati ai sensi dell'art. 7 del d.l.152/1991, convertito dalla legge 203/1991, abbiano omesso la denuncia dei fatti all'Autorità giudiziaria (fatta salva l'eventuale sussistenza delle circostanze esimenti di cui all'art.4 della legge n.689/1981). E' da rilevare che la norma in questione ***non richiede*** al fine della operatività della esclusione dell'impresa la pendenza di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione, né che risulti sussistente altra connessa causa ostativa

In questo senso, la disposizione normativa di recente fattura sembra effettivamente codificare, in un'ottica di moralizzazione nel campo degli

appalti pubblici, la situazione di ***contiguità soggiacente*** cui si è fatto riferimento nelle precedenti linee-guida, sancendo l'esclusione automatica degli operatori imprenditoriali nei cui riguardi emergano in sede di giudizio elementi integranti tale situazione e ne sia stata data comunicazione all'Autorità di vigilanza per la pubblicazione sul sito dell'Osservatorio.

Nondimeno, l'accertamento di una simile condizione di assoggettamento è suscettibile di integrare gli estremi per l'emissione di ***un'informazione interdittiva ex art.10, comma 7, lett.c) del d.P.R. n.252/1998***.[8]

1.2.1 Con riferimento agli operatori economici stranieri, comunitari ed extracomunitari, si è posto nel recente passato qualche interrogativo, ritornato di attualità nel corso della fase della gestione dell'emergenza a L'Aquila, circa la possibilità di eseguire nei confronti di detti operatori accertamenti antimafia nella forma più rigorosa delle informazioni prefettizie e, dunque, di estendere ad essi le disposizioni dettate nella specifica materia dalla legislazione nazionale.

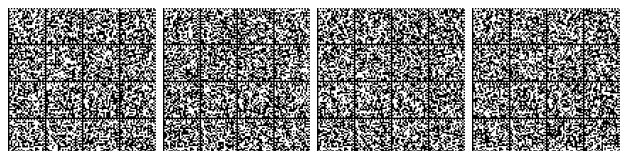
In merito si ritiene di dover rassegnare, con il presente documento, le seguenti riflessioni e indicazioni.

---

[8] In precedenza evenienze come quelle descritte nel testo hanno dato luogo all'emissione di un'informazione supplementare atipica. Tuttavia, l'intervenuta modifica del *Codice* consente ora di trasporre la casistica nel novero delle situazioni sensibili agli effetti della lettera c) dell'art.10, comma 7, del regolamento antimafia, con conseguente possibilità di adottare un'informazione interdittiva *tout court*.

Si premette che l'art. 247 del *Codice* fa esplicita salvezza delle disposizioni antimafia, ritenendole integranti un *corpus* normativo speciale e a se stante per il quale viene evidentemente seguita la scelta di non includerlo nell'ambito codicistico.

Posta tale premessa, non vi è alcun dubbio che le norme antimafia siano suscettibili di applicazione *anche* nei riguardi di un'impresa straniera nel senso che venne già chiarito dal Ministero dell'interno- Dipartimento della Pubblica Sicurezza con parere reso il 24 gennaio 1996, n.559/LEG/240.514.3. Per quanto risalente, il cennato parere in maniera inequivoca chiarisce come nel caso di società o imprese straniere " i soggetti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 490/1994 …debbano sempre richiedere al prefetto le comunicazioni ex art.2 per la verifica della sussistenza o meno delle cause interdittive indicate nell'allegato 1 (*ora leggasi comunicazioni ex art. 3 del d.P.R. 252/1998, n.d.r.*)".

Quanto sopra risponde ad un'intuibile necessità, che consiste, appunto, nell'accertare in capo a *qualsivoglia s*ocietà o impresa, indipendentemente dallo Stato di stabilimento, l'insussistenza di una causa ostativa tra quelle previste dall'articolo 10 delle legge 575/1965. Si tratta, in altri termini, di un elementare forma di controllo la cui attuazione è in ogni caso imprescindibile e viene qui ad essere ribadita.

Per quanto riguarda le *informazioni* del prefetto (si è già detto in altra parte che esse continuano a costituire lo strumento principe di accertamento nell'ambito del sistema dei controlli antimafia disciplinato con le presenti linee-guida) occorre chiarire preliminarmente che sembrano venute meno le motivazioni per le quali il Ministero dell'interno ha ritenuto in passato, con il cennato parere, che tale specifica forma di documentazione antimafia non fosse riferibile alle imprese straniere.

In effetti, nel citato parere dipartimentale, risalente al 1996, quindi precedente al d.P.R. 252/1998, veniva rilevato che l'accertamento dei tentativi di infiltrazione, non essendo connesso alla sussistenza di provvedimenti "predefiniti legislativamente", si risolveva in un'attività volta, sostanzialmente, a disvelare situazioni "inquinanti che, nella generalità dei casi, hanno una forte componente di territorialità". Di qui la conclusione che alle imprese straniere non si attagliassero, per intrinseca limitazione dello strumento, le informazioni prefettizie.

L'introduzione, avvenuta con il regolamento 252/1998, di situazioni sintomatiche desunte proprio da provvedimenti formali, penali e di prevenzione, erode questo assioma determinando la *necessità di un suo superamento*.

Ne consegue che ***anche nei confronti di imprese straniere, comunitarie e no, va riscontrata l'eventuale sussistenza di situazioni di tentativi di infiltrazione da parte di organizzazioni criminali desunte dai provvedimenti formali di cui alle lettere a) e b) dell'art.10, comma 7, del d.P.R.252/1998, che risultino adottati dall'autorità giudiziaria italiana. A tal fine la prefettura di L'Aquila provvederà ad effettuare gli accertamenti presso la banca dati SDI del CED interforze di cui all'art. 8 della legge 1 aprile 1981, n. 121, e ad acquisire i certificati giudiziari e dei carichi pendenti presso la Procura della Repubblica di Roma.***

Indubbiamente gli accertamenti riconducibili alla lettera c), comma 7, dell'art.10 cit., in quanto portano a privilegiare elementi legati al contesto ambientale e sui quali può incidere l'esercizio dei poteri di accesso e di accertamento del prefetto, sembrano presupporre proprio l'aggancio al dato costituito dalla "territorialità".

Va tuttavia posto in rilievo come anche per gli accertamenti riconducibili alla lettera c) dell'art.10, comma 7, del d.P.R. 252/1998, *non sussistano motivi per un'interpretazione restrittiva che valga a giustificare l'esclusione di tale tipo di documentazione antimafia nei confronti di un'impresa straniera.* Tutt'altro: basterebbe pensare all'ipotesi in cui, a seguito di accessi eseguiti presso il cantiere, emergano chiari elementi di connivenza, di condizionamento o di

contiguità tra l'impresa straniera operante *in loco* ed esponenti di cosche criminali.

Pertanto, la prefettura di L'Aquila richiederà al GICER di verificare presso i competenti organi del Ministero dell'interno la sussistenza di eventuali segnalazioni provenienti dai collaterali uffici di polizia stranieri.

Sulla base delle informazioni partecipate dal GICER, la prefettura di L'Aquila verificherà, nella logica degli accertamenti *ex* lettera c) dell'art.10, comma 7, del d.P.R. 252/1998, l'eventuale presenza a carico di imprese straniere di significative evidenze tali da giustificare, in caso di dubbio da cui si generi una necessità di approfondimento, l'attivazione di un canale di scambio informativo nelle forme che verranno descritte al paragrafo seguente.

Tale esigenza di apprestare una difesa avanzata contro il rischio mafioso anche nei confronti di imprese straniere appare ancor più necessaria ed appropriata ove si pensi alla diffusione globale che è venuta ad assumere la criminalità organizzata e alle relative dimensioni transnazionali. Sul piano formale non è poi senza significato che il legislatore sia intervenuto di recente anche per mutare l'epigrafe della stessa legge antimafia 575 del 1965. Con l'art.2, comma 5, della legge 94/2009 il titolo della legge è mutato, infatti, in *Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso,* ***anche straniere****.*

1.2.2. Come è noto, ai sensi dell'art.47 del *Codice*, le stazioni appaltanti procedono alla qualificazione per ogni singola gara delle imprese stabilite in Stati diversi dall'Italia, specificamente indicati dall'art.47 del *Codice* e alle condizioni ivi previste. E' sancita, infatti, per le imprese in questione la possibilità di partecipare alle gare pubbliche anche se prive della qualificazione di cui all'art.40 dello stesso *Codice*.

Le imprese stabilite negli altri Stati dell'Unione Europea e nei Paesi "terzi" indicati nel comma 1 dell'art. 47 del *Codice* sono tenute per la partecipazione alla singola gara a fornire dimostrazione del possesso di tutti i requisiti prescritti, ivi inclusi quelli di ordine generale previsti dall'articolo 38, attraverso la produzione di documentazione conforme alla normativa vigente nel Paese di appartenenza.

Allo scopo di favorire la massima partecipazione e il pieno dispiegamento del principio della libera concorrenza, lo stesso art. 47 prevede che le stazioni appaltanti, per gli accertamenti relativi alle cause di esclusione, possono chiedere ai candidati ed offerenti stranieri di fornire se del caso i necessari documenti probatori e possono "altresì chiedere la collaborazione delle autorità competenti."

La disposizione citata dà attuazione al principio di collaborazione che si trova espresso nell'articolo 45, paragrafo 1, della Direttiva CE 2004/18, secondo il

quale in caso di dubbio sulla situazione personale di candidati/offerenti le amministrazioni aggiudicatrici possono rivolgersi “alle autorità competenti per ottenere le informazioni….che reputino necessarie”.

A questo proposito, e con riferimento ai Paesi membri dell’Unione Europea, appare innanzitutto opportuno ricordare che ai fini dell’individuazione dell’autorità competente per i detti scopi collaborativi le stazioni appaltanti potranno consultare il ***sito web della Commissione Europea***:

http://ec.europa.eu/internal_market/pubblicprocurement/2004_18/index _en.htm

sito nel quale vengono indicate, per ciascuno dei 27 Paesi membri, le autorità nazionali di riferimento competenti a fornire, in caso di necessità, la collaborazione di cui trattasi.

Tale sistema informativo è in corso di implementazione attraverso la creazione di una nuova banca dati, l’e-Certis, il cui prototipo è stato presentato dalla Commissione Europea il 13 gennaio u.s. in seno al Comitato Consultivo Appalti Pubblici. La nuova banca dati codifica certificati ed attestati fornendone una descrizione strutturata che, attraverso varie funzionalità, potranno essere comparate con quelle relative ad analoghi documenti di altri Stati Membri.

Si consideri, inoltre, che per il tramite della ***Rete Europea per gli Appalti Pubblici*** (PPN; Public Procurement Network)[9], a cui, in rappresentanza dell'Italia partecipa l'AVCP, detenendone, peraltro, la presidenza di turno, potranno essere avviate collaterali iniziative collaborative, di condivisione e assistenza, dirette ad agevolare lo scambio informativo ed anche ad incrementarne l'utilità nell'ottica di sicurezza che si sta qui considerando.

Si ritiene opportuno, infatti, rammentare come le stazioni appaltanti, in relazione alla verifica dell'insussistenza di cause interdittive, conservino, in sede di qualificazione, un'ampia facoltà di valutazione discrezionale in merito all'affidabilità professionale dell'operatore, derivandone un'attività di ponderazione che investe tutti gli elementi soggettivi reputazionali in grado di incidere negativamente sul vincolo fiduciario[10].

Nell'indicata ottica incrementale, che si prefigge di meglio delineare il profilo dell'impresa, si ravvisa l'utilità che le stazioni appaltanti riservino particolare attenzione ad eventuali situazioni ritenute in grado, per loro natura, di influire negativamente sull'idoneità dell'impresa "a fornire prestazioni che

---

[9] Il PPN (sito web: www.publicprocurementnetwork.org) nasce tra Stati membri dell'UE e Paesi SEE con l'obiettivo di contribuire alla realizzazione di un mercato unico in materia di appalti. L'organismo ha tra i suoi obiettivi anche il miglioramento dell'applicazione delle norme sugli appalti pubblici attraverso lo scambio di *best practices* e pratiche di *benchmarking*.

[10] Si veda, in questo senso, anche la determinazione n.1 del 12 gennaio 2010 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, pubblicata in G.U.R.I. s.o. n.56 del 20 marzo 2010.

soddisfino gli interessi di rilievo pubblico che la stazione appaltante persegue" (così l'AVCP nella citata determinazione del 12 gennaio 2010, pg. 35).

In questo novero sembra ascrivibile, ad esempio, la situazione dell'impresa straniera che abbia riportato provvedimenti disciplinari adottati dalla autorità competente del Paese di stabilimento per fatti inerenti l'attività professionale di particolare rilevanza e gravità, nonché altre consimili, negative circostanze suscettibili, nella stessa misura, di determinare in via sintomatica la perdita del requisito di affidabilità.

D'altra parte, l'art. 38 del *Codice* connette l'esclusione dei concorrenti alla commissione di un errore grave professionale, peraltro "accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante".

In effetti, appare ragionevole ritenere che l'eventuale sussistenza di situazioni ascrivibili alla tipologia suindicata, incidenti sensibilmente sull'elemento fiduciario, sia fatta oggetto di opportuno accertamento ai fini di una conseguente valutazione che venga a rilevare sul piano più propriamente della moralità**.**

Si ravvisa l'opportunità, pertanto, che le stazioni appaltanti interessate agli interventi della fase della ricostruzione prevedano, facendone esplicita menzione nel disciplinare di gara o nella lettera di invito, con conseguente

incorporazione nella *lex specialis* dell'appalto, che l'impresa comunitaria partecipante alle procedure contrattuali produca, unitamente alla proposta contrattuale, **un'autodichiarazione** in cui attesti di non essere incorsa nella propria attività in situazioni comportanti **una grave compromissione della reputazione professionale.**

La stazione appaltante, inoltre, avrà cura di informare l'impresa comunitaria che procederà, in caso di aggiudicazione, a ***riscontrare l'attendibilità*** dell'autodichiarazione avvalendosi della **collaborazione informativa** delle autorità competenti dello Stato di stabilimento. A questo fine, le stazioni appaltanti, in caso di necessità, per dirimere dubbi o per altre esigenze di collegamento con le autorità competenti allo scambio informativo, potranno, nel quadro di un'esigenza complessiva di tutela rafforzata[11], **avvalersi della specifica competenza dell'AVCP** nella qualità di componente il PPN (e attualmente, come detto, con l'incarico di Presidenza). L'apporto collaborativo dell'AVCP non solleva in ogni caso la stazione appaltante dall'onere proprio di provvedere alla "verifica dei requisiti" dei concorrenti o degli affidatari, in conformità agli adempimenti previsti dal *Codice*.

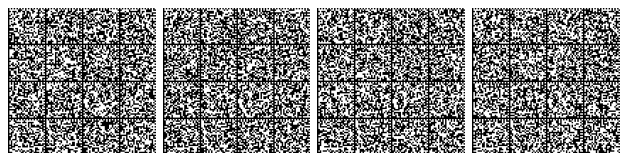
[11] L'obiettivo di rafforzare i presidi di trasparenza delle procedure concorsuali viene perseguito, in sostanza, attraverso meccanismi di *enforcement* e di scambio internazionale di informazioni.

Inoltre, con particolare riferimento ai Paesi “terzi”, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e pari opportunità e ove ne ricorrano i presupposti, appare opportuno evidenziare quanto disposto dall’art. 18, comma 1-bis[12], nonché dal richiamato art. 47 del Codice dei Contratti Pubblici, in ottemperanza agli obblighi sottoscritti dall’Unione Europea nell’Accordo Appalti Pubblici [13]in seno all’Organizzazione Mondiale del Commercio.

Si fa presente che l’eventuale valutazione di esclusione dell’impresa straniera dovrà in ogni caso essere supportata da **congrua motivazione**, suffragata, nella specie, dalle risultanze della richiesta collaborazione informativa con le autorità preposte attivata secondo le illustrate modalità.

---

[12] Comma inserito con il terzo d.lgs. correttivo del Codice, in recepimento dell’art. 12 della Direttiva 2004/17, sfuggito nella precedente redazione del Codice.

[13] G.U.C.E. serie C n. 256 del 3.9.’96 (versione in Italiano). L’Accordo plurilaterale sugli appalti Pubblici, basandosi sul principio di reciprocità, non si applica automaticamente a tutte le parti contraenti, la copertura è indicata negli allegati dello stesso ove sono specificati gli enti pubblici centrali e sub centrali, nonché gli appalti soggetti all’accordo. L’AAP è l’unico accordo giuridicamente vincolante dell’OMC in materia; il testo in vigore dal 1 gennaio 1996, attualmente in fase di revisione, continua ad essere lo strumento fondamentale per l’apertura degli appalti internazionali.

Disposizioni concernenti il monitoraggio di imprese locali. Costituzione di elenchi presso le Prefetture di L'Aquila, Teramo e Pescara.

1. L'art. 16, comma 5, del decreto legge n.39, convertito, con modificazioni dalla legge n.77/2009, prevede, tra l'altro, la costituzione presso il prefetto territorialmente competente di elenchi di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, cui possono rivolgersi gli esecutori dei lavori connessi alla ricostruzione nella regione Abruzzo. Ai fini della costituzione di tali elenchi è previsto che venga adottato un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture e trasporti, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze.

Nelle more dell'adozione del predetto provvedimento, alla cui elaborazione, peraltro, ha fornito il proprio contributo di esperienza anche questo Comitato, si ravvisa l'opportunità di un'anticipata attuazione del prefigurato sistema di monitoraggio di fornitori e prestatori di servizi.

In effetti, come si è anticipato nelle premesse, le attività di ricostruzione determinano la pressante esigenza di affinare le misure di controllo sistemico delle imprese locali, avuto riguardo al loro maggiore coinvolgimento negli interventi edificatori rispetto alla precedente fase emergenziale.

Con le presenti linee guida vengono definite le modalità di costituzione, in via sperimentale, ***presso le prefetture-uffici territoriali del governo di L'Aquila, Teramo e Pescara*** di elenchi di fornitori e di prestatori di servizi, aventi sede

legale nel territorio delle rispettive province, che svolgano attività in settori ritenuti da questo Comitato vulnerabili e particolarmente esposti al rischio di inquinamento mafioso.

Le forniture e le prestazioni di servizi per le quali andranno costituiti gli elenchi sono le seguenti:

- forniture di materiale edilizio, di inerti, di calcestruzzo e bitume;
- esercizio di attività di cava;
- noli a caldo;
- movimenti di terra verso terzi;

nonché, in quanto direttamente interessate dal ciclo realizzativo degli interventi di ricostruzione per lo smaltimento dei detriti, del materiale di risulta, ecc., le attività di:

- smaltimento di rifiuti;
- gestione di discariche.

Nel premettere che l'iscrizione degli operatori economici che svolgano attività nei settori indicati resta, naturalmente, volontaria, si precisa che qualora l'attività svolta dall'operatore richiedente ricomprenda una o più forniture o uno o più servizi tra quelli indicati, nonché nei casi di attività

promiscua, intendendosi per tale l'attività che riguardi congiuntamente almeno una delle forniture di beni ed almeno uno dei servizi indicati, **l'iscrizione verrà eseguita con riguardo all'elenco di ciascuna delle attività svolte**.

Si fa rilevare come le attività sopra indicate abbiano una forte caratterizzazione territoriale in quanto legate al cosiddetto "ciclo della cava". In ragione di tale peculiarità, l'elenco è destinato essenzialmente alle imprese locali con sede legale ed attività nel territorio provinciale della prefettura presso cui è chiesta l'iscrizione. Nell'intento, tuttavia, di evitare che l'istituzione degli elenchi possa rappresentare, anche solo nella percezione che potrà averne il mercato, come uno strumento di rigidità e di restrizione della libera concorrenza, si precisa che l'operatore ha facoltà di chiedere, ottenuta l'iscrizione, che **questa abbia effetto anche con riguardo agli elenchi tenuti presso le altre prefetture interessate**, con le necessarie conseguenze, che verranno specificate in seguito, sull'aggiornamento e cancellazione delle iscrizioni.

1.1. La disposizione di legge in commento fa riferimento ad operatori economici "non soggetti a rischio di inquinamento mafioso".

Appare conseguenziale che l'iscrizione nell'elenco venga perciò ad essere correlata ad accertamenti approfonditi che, nella specie, non possono che

corrispondere alla verifica della non ricorrenza nei confronti dell'operatore economico del *fumus* di mafiosità. A tale stregua lo strumento accertativo più idoneo appare essere senz'altro quello delle informazioni prefettizie di cui al ripetuto art. 10, comma 7, lettere a), b) e c) del d.P.R. 252/1998; ciò in quanto il rilascio di una "liberatoria antimafia", all'esito dei relativi accertamenti *ex* art.10 cit., può considerarsi come assenza della situazione di pericolo cui si riconnette funzionalmente lo strumento delle informazioni, destinato, appunto, ad intercettare, in funzione di "precursore" anche i tentativi di infiltrazione mafiosa.

Nondimeno, *l'iscrizione dell'operatore verrà subordinata anche all'assenza a suo carico, ovvero a carico dell'impresa, di annotazione nominativa nei registri relativi ai procedimenti di prevenzione, ai sensi dell'art.34 della legge 55/1990, come modificato dall'art.2, comma 8, della legge 94/2009.*

In considerazione dell'affidamento che ingenera l'iscrizione nell'elenco prefettizio- corrispondente, nella sostanza, ad una *white list*- occorre che i requisiti necessari ai fini dell'iscrizione vengano mantenuti anche in seguito, giustificando, pertanto, la conservazione dell'iscrizione stessa.

Viene perciò ad evidenziarsi l'esigenza imprescindibile di un controllo *ripetuto e costante* in grado di realizzare una forma di monitoraggio dei soggetti iscritti, in relazione al fatto che la presunzione di "non mafiosità" correlata

all'iscrizione non può in alcun modo essere considerata assoluta, come è del resto per gli elenchi ufficiali di fornitori o prestatori di servizi di cui all'art. 45 del *Codice*.

Nel solco dell'art.45, citato, il quale, al comma 3, prevede che non possano essere contestati "immotivatamente" i dati risultanti dall'iscrizione, dal che si inferisce *a contrario* che una contestazione motivata risulta possibile (*ergo*, il carattere relativo della presunzione di idoneità di cui all'art.45 cit.), **la conservazione dei requisiti cui è subordinata l'iscrizione nell'elenco dovrà essere sottoposta ad aggiornamento mediante verifica semestrale.** Sarà cura, pertanto, della competente prefettura eseguire, in vista della scadenza predetta, nuovi controlli riguardo all'insussistenza di elementi ostativi ai sensi dell'art.10, comma 7, lettere a), b) e c) del d.P.R.252/1998 e dell'art.34 della legge 55/1990.

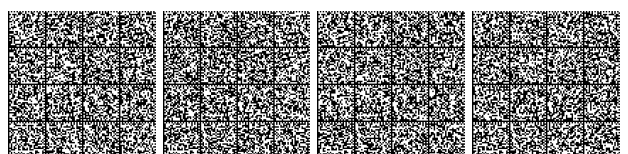
Nei trenta giorni precedenti l'aggiornamento dell'iscrizione, l'operatore produce autodichiarazione, ai sensi del d. lgs. 445/2000, con la quale attesta, con riferimento alle figure soggettive indicate dall'articolo 10, comma 3, del d.P.R. 252/1998, l'assenza di modifiche nell'assetto proprietario della società e nell'incarico di direttore tecnico. Qualora l'operatore non produca tale attestazione entro il previsto termine, il prefetto dispone, dandone comunicazione all'operatore economico interessato, la **sospensione cautelare** dell'iscrizione per trenta giorni, decorsi *inutiliter* i quali, è disposta

comunque **la cancellazione dell'iscrizione**, a cui seguono le comunicazioni di cui si dirà *infra*.

Il provvedimento di cancellazione è da considerarsi, nel caso di specie, la misura correlata al mancato assolvimento di un onere documentale posto in capo all'interessato, venendo a colpire l'inerzia, prolungata e non giustificata altrimenti, dell'operatore.

1.1.1. Nel caso in cui, nel corso delle sopraccitate verifiche, emergano elementi ostativi connessi alla rilevazione di uno dei provvedimenti formali indicati nell'art.10, comma 7, lettere a) e b), **viene comunicato all'operatore economico la sussistenza di una situazione comportante la cancellazione dall'elenco e ne viene, contestualmente, disposta, in via cautelare, la sospensione.**

La sospensione ha effetto anche con riguardo alle iscrizioni risultanti presso gli elenchi tenuti dalle altre prefetture. All'uopo ne viene data immediata comunicazione a queste ultime.

Nei dieci giorni successivi al ricevimento della comunicazione di cui sopra, l'operatore economico può produrre osservazioni per iscritto, la cui presentazione non *determina alcun effetto* sulla disposta sospensione dell'iscrizione.

In caso di mancata presentazione di osservazioni, nonché qualora esse siano respinte, la prefettura competente procede **all'immediata cancellazione dell'iscrizione,** dandone comunicazione all'interessato, nonché alle altre prefetture interessate all'istituzione in via sperimentale degli elenchi di imprese locali.

In effetti, detta ultima comunicazione è da ritenere indispensabile sia per quella normale circolarità informativa delle informazioni prefettizie a carattere interdittivo, predicata da questo Comitato e all'origine del sistema Si.Din., sia agli effetti delle prudenziali verifiche cui le prefetture destinatarie potranno procedere, ricorrendone la necessità, in ordine ad imprese iscritte nei propri elenchi, sia- infine e soprattutto- **per la conseguente, automatica cancellazione da elenchi che siano tenuti dalle prefetture destinatarie della comunicazione**.

Nel caso in cui, nel corso delle verifiche periodiche, a carico dell'operatore iscritto emergano elementi di sospetta infiltrazione mafiosa non connessi a provvedimenti formali, bensì riconducibili ad approfondimenti eseguiti ai sensi della lettera c) dell'art.10 d.P.R. 252/1998, **non è necessario, in linea di principio, procedere ad alcuna comunicazione interlocutoria all'operatore in sede procedimentale.**

E’ in *re ipsa*, infatti in dette circostanze, il ricorrere di particolari esigenze di riservatezza ascrivibili alla natura di polizia degli accertamenti, cui, peraltro, sono da considerare applicabili le disposizioni in materia di accesso agli atti del procedimento dettate dal regolamento ministeriale di attuazione dell’art. 24 della legge 241/1990.

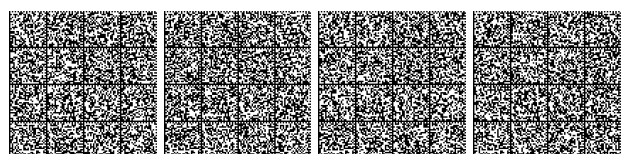
Ne deriva che l’accertamento, in sede di verifica, di situazioni di infiltrazione criminale del tipo di quelle suindicate, **dà luogo, di massima, direttamente alla cancellazione dell’operatore economico dall’elenco cui risulta iscritto.**

Tenuto conto, tuttavia, che la necessità di disporre la misura della cancellazione viene ad interessare un operatore nei cui riguardi è stata in precedenza effettuata una positiva valutazione circa l’assenza di elementi sintomatici di infiltrazione mafiosa, appare corrispondere ad un criterio di ragionevolezza temperare le indicazioni sopra indicate con alcune prudenziali raccomandazioni.

La prefettura competente alla gestione dell’elenco potrà, pertanto, valutare l’opportunità, sulla base della documentazione e degli elementi acquisiti, di **procedere all’audizione personale dell’operatore interessato o di persona da questi delegata. L’audizione potrà svolgersi con l’assistenza di funzionari componenti il Gruppo interforze.**

In tal caso, la prefettura provvederà ad inviare al rappresentante legale dell'impresa interessata comunicazione formale contenente l'indicazione della data e del luogo di svolgimento dell'audizione, nonché sintetica descrizione dei motivi, con invito a produrre, in tempi compatibili con il sollecito svolgimento dell'incidente procedimentale, la documentazione ritenuta utile.

La comunicazione di cui trattasi è finalizzata ad assicurare un certo grado di partecipazione dell'impresa al processo decisionale cui essa è direttamente interessata. Tuttavia, gli obblighi informativi, correlati a tale istanza partecipativa, vanno contemperati con le incomprimibili esigenze di protezione inerenti agli accertamenti di polizia che sono stati svolti; i quali, peraltro, possono già risultare a loro volta connessi a procedure di carattere giudiziario. Ne deriva che, nell'ambito della convocazione dell'audizione, potranno essere oggetto di *omissis* elementi che si riterrà necessario preservare da precoci forme di *discovery*, mentre altri elementi di addebito potranno invece essere correttamente partecipati con la necessaria cautela, senza che, tuttavia, ne venga ad essere compromessa l'elementare esigenza conoscitiva della parte interessata.

Dell'avvenuta audizione dovrà essere redatto apposito verbale in duplice originale, di cui uno consegnato all'interessato.

Nel corso della fase procedimentale in questione, **è sempre disposta in via cautelare la sospensione dell'iscrizione**, che ha effetto anche con riguardo ad eventuali iscrizioni presso elenchi tenuti da altra prefettura.

Una volta disposta la cancellazione, ne dovrà essere informato il GICER nonché, per gli aspetti di propria competenza, la Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, anche per il tramite del proprio componente in seno alla Sezione Specializzata di questo Comitato istituita presso la Prefettura di L'Aquila.

La cancellazione, nel caso di più di una iscrizione, ha effetto in relazione ad ogni elenco ed opera anche con riguardo ad eventuali iscrizioni presso gli elenchi tenuti dalle altre prefetture.

1.1.2 L'istituzione di elenchi di soggetti operanti in settori particolarmente vulnerabili al rischio mafioso, secondo l'impianto delineato nel presente documento d'indirizzo, è volta a realizzare una mirata forma di monitoraggio antimafia in un particolare e ristretto bacino d'imprese. Come più volte indicato da questo Comitato, l'approdo graduale verso tipologie di controllo di concezione sistemica, deve risultare accompagnata dalla progressiva valorizzazione di strumenti di verifica di più recente introduzione, orientati a meglio supportare ed assecondare la transizione che è in atto.

Gli accessi ispettivi ai cantieri, oggetto di una disposizione recente- l'art. 5-bis del decreto legislativo 490/1994, introdotto dall'art.2, comma 2, della legge 94/2009- che ne ha ampliato l'applicazione ad appalti anche non rientranti nella disciplina della legge-obiettivo, possono considerarsi, per la stessa intrinseca capacità dinamica, l'epitome di una nuova tipologia di controlli antimafia.

Considerata l'evidente connessione, finalistica e funzionale, tra accessi ai cantieri ed elenchi di imprese locali non può trascurarsi, in questa sede, di fornire alcune indicazioni orientative al riguardo.

In effetti, nel caso in cui l'accesso abbia portato all'emersione di elementi di sospetto circa una situazione di infiltrazione criminale riconducibile ai contenuti dell'art.10, comma 7, lett. c) del d.P.R.252/1998, appare opportuno ribadire che, prima di procedere alla cancellazione dell'iscrizione, ***venga effettuata l'audizione dell'operatore*** con l'osservanza delle avvertenze e modalità procedurali già illustrate.

Fermo restando che competente a procedere all'audizione è la prefettura del luogo di residenza legale dell'operatore, si precisa che qualora l'incidente procedimentale dovesse scaturire da accessi ispettivi disposti da altra prefettura, occorrerà curare il raccordo tra il momento di accertamento delle

criticità che hanno dato luogo all'audizione e quello di svolgimento della medesima.

A questo fine, nel dare comunicazione all'operatore dell'audizione viene inviato, con l'osservanza delle stesse cautele specificate dianzi, *lo stralcio del verbale redatto all'atto dell'accesso ispettivo* nella parte in cui sono indicati i motivi oggetto di contestazione. All'audizione partecipa, in ogni caso, il Coordinatore del Gruppo interforze che ha eseguito l'accesso.

1.1.3 La sospensione dell'iscrizione corrisponde, come più volte ripetuto, ad esigenze di carattere cautelare. Ne discendono, pertanto, effetti del tutto connotati da provvisorietà e reversibilità. In ragione di tale considerazione, la sospensione non determina effetti di alcun tipo sui rapporti contrattuali in corso. Onde evitare che, durante la permanenza della sospensione vengano tuttavia ad essere perfezionati rapporti contrattuali che, per quanto verrà specificato appresso, potrebbero essere caducati in caso di successiva cancellazione dell'operatore, appare del tutto necessario, anche per esigenze di certezza giuridica, che il provvedimento interinale *venga portato senza ritardo a conoscenza delle stazioni appaltanti interessate ai lavori di ricostruzione e alla Struttura Tecnica di Missione.* Tale cautela è funzionale all'esigenza di far sì che i contratti e subcontratti stipulati tra la data di adozione della sospensione e quella successiva di caducazione degli effetti

dello stesso provvedimento *rimangano sospesi* fino all'esito del procedimento.

La cancellazione dell'iscrizione consegue al venir meno dei requisiti di affidabilità a cui si correla la presunzione della "non mafiosità" dell'operatore. Essa, pertanto, sancendo la sussistenza di situazioni sintomatiche di infiltrazione, viene a configurarsi, negli effetti, non diversamente da un'informazione interdittiva. Ciò comporta che i contratti e subcontratti inerenti alle opere di ricostruzione dovranno recare apposita **clausola risolutiva espressa**, che preveda l'automatica interruzione dei rapporti contrattuali anche in caso di cancellazione dell'iscrizione, conformemente a quanto avviene per ogni contratto e subcontratto della filiera in caso di sopravvenuta revoca della "liberatoria" antimafia e contestuale emissione di informazione interdittiva *ex* art. 10, comma 7, del d.P.R. 252/1998.

La cancellazione dell'iscrizione è sempre disposta, comunque previa audizione, quando, in violazione degli obblighi di tracciabilità finanziaria, confermati nel paragrafo che segue, l'operatore abbia **dato esecuzione ad una transazione senza avvalersi degli intermediari bancari o postali.**

2. L'applicazione in via sperimentale di elenchi prefettizi di operatori locali non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, costituisce un elemento di particolare innovazione nel sistema dei controlli antimafia.

Si tratta, soprattutto, di una forma di controllo che, per il fatto stesso di risultare imperniata su meccanismi "premiali", tende a sollecitare, da parte dell'operatore, una valutazione di opportunità, basata sulla convenienza che implicitamente ne consegue sul piano reputazionale. Questo effetto positivo, inoltre, è in qualche misura destinato a propagarsi alle stesse imprese che, nell'attingere agli elenchi prefettizi, dimostrano particolare sensibilità verso i temi della trasparenza e della legalità.

E' proprio in considerazione di tali positivi effetti che appare necessario proteggere in maniera attenta la maggiore fiduciarietà che può essere indotta dal nuovo sistema.

In questa prospettiva, va segnalata, pertanto, l'apprezzabile disponibilità manifestata dai vertici delle principali associazioni di categoria delle imprese operanti nel settore dell'edilizia a sottoscrivere un **protocollo di intesa nazionale**, con il quale, in analogia con altre iniziative intervenute a fini di moralizzazione, viene assunto l'impegno ad irrogare, nei confronti delle proprie affiliate che abbiano riportato un provvedimento di cancellazione, sanzioni anche a carattere espulsivo, nei casi di particolare gravità.

Disposizioni concernenti la tracciabilità finanziaria

Con le linee- guida dell'8 luglio 2009, questo Comitato ha definito, in via anticipata rispetto all'apposito strumento indicato nell'art.16, comma 5, del

d.l.39/2009, come convertito dalla legge 77/2009, specifiche forme di controllo anche con riguardo ai flussi finanziari.

Si ritiene che tali disposizioni, in assenza del previsto d.P.C.M. in via di adozione, debbano essere, con il presente documento, **integralmente confermate.**

Ciò anche e soprattutto in considerazione dell'ulteriore novità frattanto intervenuta, consistente nell'introduzione nel disegno di legge del Governo recante "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia" (A.C.3290) di una disposizione dedicata alla tracciabilità delle transazioni finanziarie relative ad appalti di lavori, servizi e forniture pubbliche (art. 3 del d.d.l)

Le disposizioni proposte impongono ai contraenti di utilizzare – salvo eccezioni specificamente indicate- **conti correnti dedicati** alle pubbliche commesse, ove appoggiare i relativi movimenti finanziari, e **di effettuare i pagamenti con modalità tracciabili** (bonifico bancario o postale). La tracciabilità dei flussi finanziari è altresì tutelata mediante l'obbligo di indicare, al momento dell'effettuazione di ciascuna operazione finanziaria effettuata, il **Codice unico di progetto – CUP**, assegnato a ciascun investimento pubblico.

Come sottolinea la relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge citato, la disciplina proposta "**mutua le previsioni già introdotte per la ricostruzione in Abruzzo**".

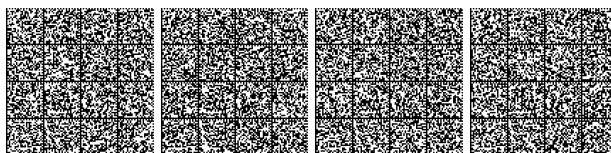
Inoltre, nello stesso d.d.l. sono altresì proposte **disposizioni sanzionatorie** che in gran parte riprendono le analoghe previsioni contenute nelle linee-guida dell'8 luglio 2009.

L'autorevole avallo che proviene dalle menzionate disposizioni contenute nel d.d.l. citato determina, dunque, a più forte ragione, l'esigenza di una riaffermazione delle disposizioni di carattere finanziario apprestate a suo tempo, le quali, pertanto, dovranno risultare oggetto di **apposito recepimento nei contratti e subcontratti della filiera**.

10A09517

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2010-SON-154) Roma, 2010 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it, al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
Piazza Verdi 10, 00198 Roma
fax: 06-8508-4117
e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2010 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

			CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:		
	(di cui spese di spedizione € 257,04)	- annuale	€ **438,00**
	(di cui spese di spedizione € 128,52)	- semestrale	€ **239,00**
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:		
	(di cui spese di spedizione € 132,57)	- annuale	€ **309,00**
	(di cui spese di spedizione € 66,28)	- semestrale	€ **167,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:		
	(di cui spese di spedizione € 19,29)	- annuale	€ **68,00**
	(di cui spese di spedizione € 9,64)	- semestrale	€ **43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE:		
	(di cui spese di spedizione € 41,27)	- annuale	€ **168,00**
	(di cui spese di spedizione € 20,63)	- semestrale	€ **91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:		
	(di cui spese di spedizione € 15,31)	- annuale	€ **65,00**
	(di cui spese di spedizione € 7,65)	- semestrale	€ **40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:		
	(di cui spese di spedizione € 50,02)	- annuale	€ **167,00**
	(di cui spese di spedizione € 25,01)	- semestrale	€ **90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali:		
	(di cui spese di spedizione € 383,93)	- annuale	€ **819,00**
	(di cui spese di spedizione € 191,46)	- semestrale	€ **431,00**
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali:		
	(di cui spese di spedizione € 264,45)	- annuale	€ **682,00**
	(di cui spese di spedizione € 132,22)	- semestrale	€ **357,00**

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla ***Gazzetta Ufficiale*** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2010.**

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita:	
serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, *concorsi*, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00) - annuale € **295,00**
(di cui spese di spedizione € 73,20) - semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40) - annuale € **85,00**
(di cui spese di spedizione € 20,60) - semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.

€ 4,00

45-410302100812